EFECTUL MORATORULUI DE ANGAJARE ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE ASUPRA CALITĂȚII SERVICIILOR ACESTORA

THE EFFECT OF THE EMPLOYMENT MORATORIUM IN PUBLIC INSTITUTIONS ON THE QUALITY OF THEIR SERVICES

CZU: 351.08:331.108.3:347.427 **https://doi.org/10.59295/spd2024j.32**

Valentin BUDECI,
ORCID: 0009-0002-1137-7658
e-mail: budecivalentin@yahoo.com
Universitatea de Stat din Moldova

Summary. *This article presents the analysis of the moratorium policy in the public sector of the Republic of Moldova, although a temporary measure it was instituted during the last 5 years. Thus, under the conditions of financial constraints, recognized by the Government, which are persistent, in order to further support sectoral and administrative reforms, it is necessary to rationalize personnel expenses, but the effect of the moratorium is felt by the fact that financial means are not saved according to the initial plan . Thus, the decisions to establish the moratorium affect the institutions of the public sector, with the need to take into account all these aspects and be part of a wider strategy of resource management and economic development. The research method included the analysis of the specialized literature of the normative framework and discussions with the responsible persons and observations within the public institutions.*

Keywords: *the analysis of the moratorium, financial constraints, administrative reforms.*

INTRODUCERE

Analiza efectului produs de instituirea moratoriului pentru angajările în sectorul public din Republica Moldova este obiectivul care și l-a propus autorul să fie realizat în studiul dat. Astfel, deși se află în proces de reformare pentru a corespunde criteriilor de aderare la Uniunea Europeană, având în vedere demararea negocierilor, problemele cu care se confruntă instituțiile bugetare, influențează performanța per ansamblu a sectorului public, fiind necesare acțiuni menite să impulsioneze activitatea și eficiența acestora. Pe de altă parte se constată că sectorul public înregistrează deficiențe și carențe majore cu care se confruntă, care sunt direct afectate de politica de personal și moratoriile instituite la nivel național pe parcursul anilor 2020-2024. Anual se instituie moratoriu, ca măsură, cu scopul de a controla cheltuielile bugetare și de a reduce valoarea acestora, astfel, deși se confruntă cu presiuni financiare, reducerea cheltuielilor bugetare devenind o prioritate pentru a menține sustenabilitatea economică a statului, cu toate acestea instituirea moratoriului este o măsură care afectează direct instituțiile publice.

MATERIALE ȘI METODE

Metoda de cercetare a inclus cercetarea subiectului de instituire a moratoriului, prin identificarea fenomenului în literatura de specialitate, cadrul regulator dar și interviuri cu persoanele responsabile din cadrul autorităților publice care sunt afectate direct de instituirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului în sectorul bugetar pe funcțiile vacante înregistrate.

În cadrul discuțiilor de funcționarii implicați în proces s-au stabilit deficiențele dar și particularitățile cu privire la un moratoriu. Totodată, au fost efectuate observații menite să înțeleagă impactul instituirii asupra instituțiilor publice și cum acesta afectează performanța. A fost utilizată o metodă mixtă, în vederea obținerii unei concluzii mai realistă și mai veridică în vederea producerii unor rezultate mai tangibile. În cadrul cercetării, autorul a analizat Hotărârile de Guvern de aprobare a moratoriilor, notele de argumentare a acesteia și calculele prezentate de instituțiile responsabile în vederea argumentării instituirii moratoriului, în baza cărora a fost efectuată concluzia pentru acest articol.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Analizând materialele și argumentele cu privire la stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului în sectorul bugetar pe funcțiile vacante înregistrate, se observă că se dorește limitarea angajărilor noi în sectorul public, pentru a controla extinderea costisitoare a forței de muncă în sectorul public, însă, cu toate acestea, există efecte negative asupra calității și eficiența serviciilor publice. Totodată, studiind caracterul de restricții al normelor, acestea influențează direct la subdimensionarea forței de muncă în administrarea publică, ceea ce ar putea conduce la scăderea calității serviciilor oferite cetățenilor. De asemenea, instituirea moratoriului are și un impact social negativ, deoarece limitează oportunitățile de angajare pentru tineri și pentru cei care caută un loc de muncă stabil în sectorul public. Acest lucru ar putea agrava problema șomajului sau ar putea duce la o migrație a forței de muncă calificate către alte țări în căutare de oportunități. Deși se observă o abordare mai echilibrată, prin includerea funcțiilor care nu afectează activitatea de bază și implementarea unor politici mai riguroase de recrutare și selecție în sectorul public, menit să asigure angajarea doar a personalului necesar și calificat. De asemenea, este imperios necesar ca să fie efectuată concomitent reformarea, restructurarea și eficientizarea activității existente a sectorului public pentru a reduce costurile și a îmbunătăți serviciile.

Analizând faptul că pe parcursul anilor a fost aplicată această practică poate fi constatat că ar fi posibilă reducerea cheltuielilor fiind aplicată consecvent această politică. Urmarea a analizelor efectuate se poate constata că deși a avut ca obiectiv diminuarea cheltuielilor pentru această grupă de cheltuieli, se menționează că au înregistrat diminuări estimat față de efectiv doar în 2020. Deși au fost estimate diminuări la această grupă de cheltuieli, nu s-a reușit de a se economisi, din cauza creșterilor salariilor de bază urmare a creșterii valorii de referință pentru calcularea, a salariilor angajaților din sectorul

bugetar, în conformitate cu prevederile legale privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, la unele categorii de funcții, dar și acordarea măsurilor stimulente din economii instituțiilor ca sporurile, premiile și alte drepturi salariale. Astfel fiind analizată situația cheltuielilor de salarizare pentru anii 2020-2024, prezentată în tabelul nr. 1, pentru anul 2020 a fost obținută o economie de 245 milioane lei, în anul 2021 fondul de salarizare în pofida moratoriului a înregistrat o creștere de 1,5 miliarde de lei, iar în anul 2022 1,3 miliarde lei, iar în anul 2023 a fost menținut la nivelul planificat.

Tabel 1. Valoarea cheltuielilor de personal 2020-2024, milioane lei

Anul	Estimat	Efectiv	Diferența
2024	27 548,9	-	-
2023	25 617,9	25 617,9	-
2022	20 703,4	22 037,2	1 334,5
2021	18 305,0	19 886,4	1 581,4
2020	17 013,0	16 767,3	-245,7

Sursa: [3,4,5,6,7]

Analizând numărul de personal în cadrul instituțiilor publice în cazul cărora se aplică salarizarea reglementată de sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar , se constată că drept o măsură a reducerilor cheltuielilor a fost instituirea moratoriului, măsură deși temporară aceasta a fost instituită pe parcursul a ultimii 5 ani, informația detaliată asupra funcțiilor vacante se prezintă în tabelul 2. Deși aceasta afectează direct funcționalitatea instituțiilor prin faptul că nu sunt încadrați toți funcționarii conform statelor de personal, demonstrează că numărul real care este suplinit până la instituirea moratoriului permite exercitarea atribuțiilor cu funcțiile care sunt suplinite. Așadar, se denotă că numărul efectivului limită aprobat pentru instituțiile publice reprezintă o variantă optimistă a acestora, neangajarea în funcții a tuturor periclitând funcționalitatea instituțiilor și influențând negativ asupra rezultatelor și activității.

Tabel 2. Numărul de funcții vacante pentru 2020-2024

Anul	Autoritățile publice/instituțiile finanțate din bugetul de stat și în Casa Națională de Asigurări Sociale pentru care se suspendă încadrarea	Autoritățile publice locale pentru care se recomandă suspendarea încadrării
2020	8773	5168
2021	7237	6248
2022	7811	6315
2023	8178	7818
2024	8375	7053

Sursa: [3,4,5,6,7]

Urmare a analizei politicilor statului vizavi de reducerea cheltuielilor pentru retribuirea muncii, prin stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar pe funcțiile vacante înregistrate, pentru perioada 2020-2024 se constată că numărul funcțiilor incluse ca măsură de a nu fi suplinite a variat de la 7237 până la 8773 unități la autoritățile publice/instituțiile finanțate din bugetul de stat și în Casa Națională de Asigurări Sociale și 5168 la 7818 pentru autoritățile publice locale. Astfel, controlul asupra executării prezentei hotărâri a fost pusă în sarcina Ministerului Finanțelor, care doar în anul 2024 o să asigure efectuarea controalelor în vederea verificării respectării acestor prevederi. De menționat că nerespectarea prevederilor nu implică consecințe sau sancțiuni, mai mult ca atât suspendarea încadrării personalului în autoritățile publice autonome și în Casa Națională de Asigurări Sociale în funcțiile vacante aferente indicate este cu titlu de recomandare, fapt care denotă că această politică poate fi influențată negativ din lipsa unor prevederi incluse în Codul contravențional sau Codul administrativ.

Astfel, în condițiile constrângerilor financiare, recunoscute de Guvern, care au caracter persistent, pentru susținerea în continuare a reformelor sectoriale și administrative, este necesară raționalizarea cheltuielilor de personal, în sectorul bugetar în întregime, însă direcționarea resurselor economisite în urma reorganizărilor structurale și optimizării numărului de personal din sectorul bugetar spre majorări salariale, trebuie direcționate în eficientizarea instituțiilor publice pe segmentul politicilor de personal.

Moratoriul este instituit și se datorează impactul considerabil asupra bugetului public național, urmare a ajustărilor valorilor de referință prin majorarea pentru diferite categorii de personal. Deși s-a dorit ca implementarea măsurilor prevăzute, va fi posibilă în condițiile eficientizării și stabilirii unui regim strict de utilizare a cheltuielilor publice, această politică implică și necesitatea optimizării efectivului – limită, prin prisma funcțiilor exercitate, în contextul neadmiterii majorării ponderii cheltuielilor de personal în produsul intern brut, ca indicator țintă prestabilit. Astfel, în cazul instituirii pe parcursul a mai mult de 2 ani a moratoriului pe o funcție anumită este necesară analizarea oportunității instituirii în efectivul-limită a instituțiilor, ceea ce ar însemna reducerea cu 8375 funcții în anul 2024 pentru autoritățile publice/instituțiile finanțate din bugetul de stat și în Casa Națională de Asigurări Sociale pentru care se suspendă încadrarea și 7053 pentru autoritățile publice locale pentru care se recomandă suspendarea încadrării.

În acest context, în scopul unei gestionări mai eficiente a resurselor financiare disponibile și a direcționării lor spre domeniile prioritare, s-a propus prelungirea moratoriului privind încadrarea personalului în sectorul bugetar pe funcțiile vacante înregistrate și pentru anul 2024. Aspectul impunerii moratoriului are repercusiuni directe asupra instituțiilor care având un program de activitate din lipsă de personal înregistrează restanțe la acordarea concediilor, oferă diverse suplimente salariale care se manifestă prin premii din economiile efectuate din contul neangajării personalului astfel în mare parte nu se acumulează economii la capitolul cheltuielilor salariale. Din analizele efectuate se denotă că odată crescută rata de referință pentru salariile de bază, la unele instituții

bugetare, nu s-a obținut efectul economic scontat, de a economisi mijloace financiare, ci doar de a majora salariile la personalul angajat.

Efectul moratoriului se face simțit și anume prin faptul că funcționarii încadrați nu utilizează zilele de concediu, de către funcționarii angajați, volum mare de muncă care influențează fluctuația personalului. De asemenea, se remarcă faptul că deși a fost instituit moratoriu pe anumite funcții, acesta nu a afectat structura organizatorică în cadrul instituțiilor, care a dus la nerespectarea criteriile de bază cu privire la numărul de personal pentru crearea subdiviziunilor de audit intern. Instituirea structurii de audit intern a avut ca scop instituirea controlului intern managerial în cadrul instituțiilor publice prin auditarea celor mai semnificative procese din cadrul acestora.

O altă problemă majoră care afectează lipsa unor progrese la diminuarea cheltuielilor de personal este faptul că moratoriul nu afectează instituțiile publice cu autonomie financiară și care sunt salarizate în baza Hotărârii Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002 cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară. Potrivit unor studii [1], a fost remarcat că sistemul de salarizare în serviciul public în Moldova este insuficient, necompetitiv, inechitabil, complex, netransparent din cauza numeroaselor beneficii și indemnizații, care uneori constituie o pondere semnificativă din salariul de bază, și nu motivează performanța. Astfel, este nevoie de a fi ajustată reforma salarială din 2018 care nu a reușit să eficientizeze sistemul de salarizare pentru funcționarii publici la nivel central și la nivel local, cu scopul principal de a spori competitivitatea și corectitudinea salariilor, în același timp simplificând sistemul de salarizare și făcându-l mai transparent, mai simplu și mai consecvent.

CONCLUZII

Moratoriul instituit în sectorul public din Moldova, în opinia autorului, este o acțiune cu implicații economice, sociale și asupra calității serviciilor publice. Deciziile de instituire a moratoriului, afectează instituțiile din sectorul public, fiind nevoie de a lua în considerare toate aceste aspecte și să fie parte a unei strategii mai largi de gestionare a resurselor și dezvoltare economică. O soluție mai oportună pentru economisirea resurselor alocate pentru salarizare ar fi majorarea profesionalismului la personalul încadrat, stabilirea unor obiective și sarcini instituționale mai relevante și exacte, pentru a majora performanța instituțiilor publice, iar suspendarea încadrării pe parcursul a mai mulți ani să ducă la modificarea efectivului-limită aprobat. Moratoriul fără o abordare sistemică de interzicere a cumulurilor, orelor suplimentare și fără neajustarea ratei de referință soluții pentru concediile anuale pentru salariați nu poate obține efect economic scontat.

Externalizarea unor servicii ca audit intern, contabilitate sau juridice în sectorul public, ar putea soluționa multitudinea de probleme, care se dorește a fi soluționată prin instituirea moratoriului și anume prin oferirea posibilității de a contracta pe parcursul anului pe o perioadă determinată persoane, în vederea exercitării mandatului și atribuțiilor

instituționale, însă acest aspect trebuie recunoscut și aplicat de către instituțiile publice. Astfel, în opinia autorului dacă ar exista o instrucțiune cu privire la externalizarea în cadrul instituțiilor publice și societăților cu capital majoritar de stat, această opțiune ar permite implementarea practicilor în sectorul public.

REFERINȚE

1. Studiului „Criza Resurselor Umane și Sistemul de Salarizare în Cadrul Autorităților Publice Centrale și Locale în Republica Moldova" În:(chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://soros.md/wp-content/uploads/2024/04/Studiu_Criza-resurse-umane-APC.pdf);
2. Legea nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar În: (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143048&lang=ro#);
3. Hotărârea Guvernului Nr. 672 din 17.12.2019 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate În: (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119510&lang=ro);
4. Hotărârea Guvernului Nr. 942 din 22.12.2020 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate În: (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124673&lang=ro);
5. Hotărârea Guvernului Nr. 475 din 29.12.2021 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate În: (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129425&lang=ro);
6. Hotărârea Guvernului Nr. 962 din 28.12.2022 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate În: (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134792&lang=ro);
7. Hotărârea Guvernului Nr. 1096 din 29.12.2023 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar pe funcțiile vacante înregistrate În: (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141031&lang=ro).
8. Hotărârii Guvernului nr. 743 din 11 iunie 2002 cu privire la salarizarea angajaţilor din unităţile cu autonomie financiară În: (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141165&lang=ro).